

9.04
1888

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1888

**COSTA RICA EN LA DECADA DE LA GRAN APERTURA COMERCIAL:
LA REFORMA DEL ESTADO PARA LAS EXPORTACIONES**

por

Claudio González Vega

Agosto 1991

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper examines critical commercial policy decisions for Costa Rica and contrasts the historic moment with the country's joining of the Central American Common Market 30 years ago. The name of the game is competition and competitiveness. Free trade requires good macroeconomic management and microeconomic efficiency (development of a firm's competitive edge). The paper describes good policy as matching social and private profitability. Free trade requires both private and public entrepreneurship. A new role for the state is discussed.

COSTA RICA EN LA DECADA DE LA GRAN APERTURA COMERCIAL: LA REFORMA DEL ESTADO PARA LAS EXPORTACIONES¹

Claudio González Vega²

En la historia económica de las naciones, hay momentos críticos que llevan a la definición de las condiciones fundamentales que regirán su desarrollo futuro. Durante el último medio siglo, Costa Rica ha vivido al menos dos de estos momentos. Su ingreso al Mercado Común Centroamericano, hace casi 30 años, fue uno de ellos. Ante la asombrosa transformación del mundo que hoy vivimos, nos encontramos de nuevo ante una coyuntura crítica semejante.³ Cambios extraordinarios en el entorno internacional obligan ineludiblemente a una redefinición de nuestra política de comercio exterior. Las reglas del juego tienen que variar, porque el tamaño y la forma de la cancha han cambiado.

¹Discurso pronunciado durante la Clausura del Seminario sobre Nuevas Tendencias en el Comercio Exterior, celebrado en San José, el 4 y 5 de julio de 1991, con el patrocinio del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, la Unión de Cámaras de Costa Rica, el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (USAID) y la Academia de Centroamérica. Este Seminario fue parte de un programa encaminado a aumentar el conocimiento y a propiciar el debate informado sobre una política de comercio exterior apropiada para Costa Rica, con el fin de promover un consenso nacional que permita llegar pronto a decisiones claras y firmes acerca del grado de apertura deseado para la economía costarricense.

²Profesor de Economía Agrícola y de Economía en Ohio State University, ex-Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, miembro fundador de la Academia de Centroamérica. El autor agradece los comentarios y la colaboración de Edna Camacho y de Frieda Martin con la organización del Seminario.

³Entre numerosos análisis de las transformaciones que experimenta el mundo, se destaca el discurso "América Latina y Estados Unidos: Tiempos de Cambios," pronunciado por el Dr. Miguel Angel Rodríguez en la Costa Rican-American Chamber of Commerce, San José, 26 de junio de 1991.

Hay una gran diferencia, sin embargo, entre estos dos momentos. La decisión que se tomó hace 30 años fue pesimista y en gran medida defensiva, de repliegue hacia adentro. Uno de los objetivos más importantes de la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones era precisamente reducir la vulnerabilidad de nuestras economías frente a eventos externos, mediante una reorientación de la actividad productiva hacia el mercado interno. Hoy sabemos que con esa medida, no sólo no disminuyó la inestabilidad de nuestras economías, ni se las protegió ante las perturbaciones externas, sino que el resultado principal de esta estrategia fue una severa reducción de la competencia en el mercado interno.⁴ Hoy, en cambio, la estrategia tiene que ser inevitablemente ofensiva, en la búsqueda optimista y agresiva de oportunidades hacia afuera, en el nuevo mercado global. Estas oportunidades permitirán un mejoramiento del bienestar de consumidores y de trabajadores y harán que el empresario contribuya aún más a la riqueza nacional.

De hecho, lo bueno de la participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano fue que la integración amplió las oportunidades de comercio externo. El rápido crecimiento económico experimentado a mediados de la década de los sesentas se debió, en buena medida, a la expansión del comercio intra-regional, al incrementarse el tamaño del mercado.

Lo afortunado de la década posterior a ese ingreso fue que los mercados internacionales ofrecieron condiciones muy favorables para nuestros productos tradicionales de expor-

⁴Los países en desarrollo que adoptaron políticas comerciales orientadas hacia afuera no sólo fueron capaces de alcanzar un crecimiento más rápido y más sostenido, sino que sufrieron menos con las perturbaciones externas de la segunda mitad de la década de los setentas. Véase, por ejemplo, Bela Balassa, The New Industrializing Countries in the World Economy, New York: Pergamon Press, 1981.

tación. De esta manera, el crecimiento rápido de las exportaciones tradicionales, al ampliar nuestra capacidad de compra, hizo posible que el proceso regional de sustitución de importaciones pudiera sostenerse. Como siempre ocurrió a lo largo de nuestra historia, el crecimiento del producto estuvo en función de las exportaciones, tanto de las tradicionales como del nuevo comercio centroamericano, protegido por la unión aduanera.

Lo excepcional de ese período fue que el país contó con un acceso extraordinario a los ahorros externos, para financiar una creciente diferencia entre sus importaciones y sus exportaciones, inducida en buena medida por la misma estrategia que se adoptó, en vista de la elevada intensidad en importaciones de las industrias protegidas y del sesgo anti-exportador de las políticas comerciales y cambiarias en vigencia.

Lo malo fue que el Mercado Común Centroamericano no amplió, ni podía ampliar, las oportunidades de comercio exterior suficientemente. El mercado centroamericano ha sido un espacio económico muy pequeño, ridículamente insignificante.⁵ Esta deficiencia se hará todavía más marcada en la década de los noventa, la década de los megamercados, consecuencia de las revoluciones tecnológicas y de los procesos de apertura comercial que caracterizan a la nueva coyuntura.⁶

⁵Con un producto interno equivalente a unos 25,000 millones de dólares, el mercado centroamericano es apenas comparable al de una ciudad intermedia en los Estados Unidos, como Phoenix, Arizona.

⁶Las economías en desarrollo y las de Europa Oriental no podrán sobrevivir en aislamiento de los grandes bloques de la triada de poder económico: Norteamérica, Europa y la región de Asia-Pacífico, excluida China, con un producto interno combinado de más de 15,000,000 millones de dólares. Costa Rica tendrá que asociarse al mercado norteamericano (Canadá, Estados Unidos y México), el más grande de los tres, con un producto de unos 6,000,000 millones de dólares. Este camino llevará también hacia una mayor integración latinoamericana, como lo evidencia el anuncio de un tratado de libre comercio entre

Lo apremiante de la nueva situación es que Costa Rica no podrá disponer en el futuro inmediato de los flujos netos de ahorro externo con que financió su déficit comercial en el pasado. La ayuda externa y el endeudamiento del sector público en los mercados financieros del exterior estarán limitados, aunque la apertura comercial podría constituirse en un mecanismo poderoso para la afluencia de inversión directa extranjera.

El momento histórico es a la vez crítico y propicio. Las presentes circunstancias internacionales obligan a decisiones urgentes, porque los costos de llegar tarde a los nichos potencialmente atractivos del mercado mundial son muy elevados y la tarea será mucho más difícil cuando esos territorios ya hayan sido colonizados por otros competidores. El momento es propicio, sin embargo, por la acelerada globalización de la economía mundial y las enormes oportunidades que surgen con la expansión de los mercados.

Las circunstancias nacionales presentes obligan a decisiones urgentes, por las demandas de un pueblo que no se pueden atender con ineficiencia y con desperdicio de recursos. El momento es propicio, porque la crisis económica de la década de los ochentas dejó muchos de los mitos que nos ataron en el pasado al desnudo. La crisis fiscal y de deuda externa de 1981-1982 fueron para la economía costarricense lo que la caída del Muro de Berlín ha sido para la Europa Oriental, ya que ofrecieron la oportunidad para iniciar una segunda gran etapa en la formulación de las políticas económicas.

México, Colombia y Venezuela, para enero de 1992, y otro entre México y Chile, las dos economías más florecientes del Hemisferio.

Hoy estamos en mejor posición para enfrentar decisiones críticas con pragmatismo y con flexibilidad, sin que nos estorben los lastres ideológicos que arrastramos en el pasado.⁷ Es por lo tanto una lástima que, mientras en todas partes los muros ideológicos se derrumban, en Costa Rica nos desgastemos en la politiquería de una campaña presidencial prematura. Sólo con el consenso que surge de un patriotismo pragmático saldremos adelante ante los retos del presente.

La oportunidad es diferente, también, porque hoy sabemos más que hace 30 años. La gran lección de tres décadas de proteccionismo ha sido la confirmación de la superioridad del libre comercio, no sólo porque amplía el tamaño del mercado, sino porque contribuye a un ambiente más propicio para el crecimiento económico.⁸ Un mercado más amplio, al permitir el aprovechamiento de las ventajas de la especialización y de la división del trabajo, una mayor competencia, el aprovechamiento de las economías de escala y la adopción de tecnologías modernas, es una condición primaria para aumentar la productividad de los recursos.

⁷Si en algo se puede criticar a las administraciones de la década de los ochentas es por no haber aprovechado esa oportunidad al máximo. La crisis hizo posible un consenso acerca de la necesidad de revisar la estrategia de desarrollo. Esto permitió los primeros intentos, importantísimos, de reforma cambiaria, financiera, comercial y, en alguna medida, fiscal. Una vez recuperada la estabilidad no se siguió, sin embargo, con el mismo vigor por ese camino y las administraciones siguientes han sido tímidas en tomar las decisiones que se necesitan para acelerar el crecimiento económico de Costa Rica. Véase Claudio González Vega, "Objetivos e Instrumentos de Política Económica", Actualidad Económica, Vol. V, No. 12, 1991.

⁸Véase, por ejemplo, Deepak Lal y Sarath Rajapatirana, "Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries," The World Bank Research Observer, Vol. II, No. 2, julio, 1987. Como ya se indicó, las economías más abiertas, al ser más flexibles, fueron menos golpeadas por las perturbaciones externas posteriores a la primera crisis del petróleo.

Mientras que con un régimen proteccionista, la vida del empresario local fue comparativamente más tranquila (y la productividad de la economía menor), como resultado de la apertura comercial el productor tendrá que enfrentar la competencia internacional. Su vida será, sin duda, menos tranquila, pero más emocionante, porque la recompensa potencial será mucho mayor, al aumentar la productividad. Ante las nuevas circunstancias, los olvidados conceptos de la competencia y de la competitividad importan mucho.

La competencia que resulta de la apertura comercial es fuente de disciplina tanto para el sector público como para el sector privado. El libre comercio disciplina a las autoridades, porque las obliga a la estabilidad macroeconómica, si se desea sostener la competitividad externa de los productores nacionales. Cuando se piensa seriamente en competir en los mercados internacionales, el tipo de cambio real y las tasas reales de interés deben reflejar su nivel de equilibrio. Una moneda local sobrevaluada, si la política cambiaria no toma en cuenta las diferencias entre la inflación interna y la externa, penaliza a las exportaciones. Tasas reales de interés demasiado elevadas, en respuesta a demandas excesivas de financiamiento del déficit fiscal, hacen imposible el financiamiento de la inversión y de las exportaciones. Un ambiente inflacionario dificulta el cálculo económico necesario para exportar. Regulaciones internas de precios y de utilidades entorpecen la identificación y desarrollo de las ventajas comparativas. Un exceso de burocracia encarece los trámites comerciales. La inestabilidad macroeconómica y la competitividad externa son incompatibles. Las políticas cambiaria, fiscal y de precios necesarias para competir exitosamente en los mercados internacionales le imponen una camisa de fuerza a las autoridades, que las

obliga a un manejo macroeconómico prudente. Así, la búsqueda del libre comercio no debe estar condicionada, sino que más bien *debe conducir* al buen manejo macroeconómico.

La apertura económica obliga a las autoridades a proporcionar la infraestructura física e institucional requerida para exportar. Los aeropuertos, muelles, aduanas, bodegas y telecomunicaciones tienen que hacerse competitivos, tal vez privatizarse. El sistema financiero debe ofrecer instrumentos de financiamiento de las ventas en el exterior, mientras que los costos de transacciones resultantes de los trámites burocráticos deben reducirse sustancialmente. Los canales para la transferencia de la tecnología deben abrirse y estar bien lubricados. Este, en lugar del control y la distorsión de precios, es el papel del estado que los países asiáticos han perfeccionado tan bien.

La importancia tanto de la estabilidad macroeconómica como de estos servicios públicos llevan a la necesidad de redefinir el tamaño y las funciones del estado costarricense, en apoyo de la apertura comercial. Se tendría, entonces, una *reforma del estado para la exportación*. Se estaría combinando una redefinición de las funciones económicas del estado, lo que conduciría a su redimensionamiento, con una liberalización de las actividades económicas privadas, en la búsqueda de condiciones competitivas tanto internas como frente al resto del mundo. Esto permitiría transformar la restructuración del estado en un mecanismo poderoso de reactivación del crecimiento económico.

La apertura comercial no sólo le impone mayor disciplina a las autoridades, sino también a los empresarios, obligándolos a la eficiencia microeconómica, para sobrevivir. En lugar de encaminarse a defender un mercado cautivo, detrás de barreras proteccionistas, la energía empresarial se destinaría a la identificación de nichos de mercado que ofrezcan

oportunidades más rentables y hacia el aprovechamiento de las ventajas competitivas empresariales. El desafío en el mundo contemporáneo consiste en descubrir cuál eslabón de las cadenas de generación de valor agregado, en cualquier sector productivo, puede dar lugar a estas ventajas competitivas. El gran beneficiado será el trabajador, cuya mayor productividad le permitirá un mejor nivel de vida. En Costa Rica, la apertura comercial reorientará recursos hacia actividades relativamente intensivas en recursos humanos calificados.

Este desarrollo de las ventajas competitivas no ocurre en economías altamente protegidas, con frecuencia dominadas por oligopolios, donde las innovaciones de proceso, producto o servicio raramente ocurren. En una economía abierta, por el contrario, es indispensable que cada empresa desarrolle sus propias condiciones de competitividad. Con la apertura comercial cada empresa tienen que competir, de inmediato, en su propio mercado interno y, al lograrlo, se acerca también a ser competitiva en el mercado global. En una economía abierta es casi impensable una empresa que no reúna esta doble competitividad: hacia adentro y hacia el resto del mundo.⁹ Eventualmente se observarán éxitos competitivos en actividades colocadas en muy diversos niveles y etapas de las cadenas

⁹Véase Javier Beristain y Sergio Sánchez, "Las Ventajas Competitivas de México", Instituto Tecnológico Autónomo de México, discurso inédito, Mayo, 1991.

productivas.¹⁰ Este proceso de transformación de la estructura productiva alimenta al crecimiento económico.

Durante un foro organizado en 1979 por la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), a iniciativa de su entonces presidente Dr. Miguel Angel Rodríguez, para examinar el modelo económico costarricense, me hice las siguientes tres preguntas fundamentales:¹¹

- (a) ¿Qué es un buen empresario?
- (b) ¿Qué es una buena economía (un buen sistema económico)?
- (c) ¿Qué es un buen modelo de desarrollo?

En un plano general, estas preguntas tienen tres respuestas sencillas, que nos permiten generar criterios para encontrar la política de comercio exterior óptima para Costa Rica.

En primer lugar, un buen empresario es capaz de identificar buenas oportunidades de inversión y de aprovecharlas con éxito. Un buen empresario sabe interpretar los mercados y adelantarse a las necesidades futuras de los consumidores. Un buen empresario sabe escoger y adaptar las tecnologías, para producir cada vez a menores costos; conoce los re-

¹⁰En el Seminario sobre Nuevas Tendencias en el Comercio Exterior en que se pronunció este discurso, se conocieron casos de empresas mexicanas, chilenas y costarricenses, de todo tamaño y sector económico, que han logrado esta transformación con éxito. En el caso de las empresas costarricenses, este progreso ha tenido lugar a pesar de que el entorno no ha sido tan favorable como se requiere y de que las señales no han sido suficientemente claras. Estos ejemplos son testimonio de lo que se lograría si existiera una política de apertura definida.

¹¹Asociación Nacional de Fomento Económico, El Modelo Económico Costarricense, San José: INLISA, 1980.

cursos con que cuenta y sabe escoger los proyectos en que puede aprovecharlos más rentablemente.

En su labor, el productor es guiado por muchas señales, que el buen empresario sabe interpretar: los precios de los productos, los insumos y los factores de la producción, los impuestos y subsidios, las preferencias cambiantes de los consumidores, las innovaciones tecnológicas y el grado de competencia en el mercado. Dado su entorno, representado por estas señales, el buen empresario identifica y lleva adelante los proyectos que generen una mayor rentabilidad privada. La responsabilidad social del empresario consiste en lograrlo y la señal de su éxito la proporciona la rentabilidad de sus empresas.

En segundo lugar, una buena economía permite la mayor satisfacción posible de las necesidades de los consumidores, dados los recursos escasos con que se cuenta. El interés social se identifica así con el interés del gran ausente en los modelos de desarrollo del pasado latinoamericano: el consumidor. La estrategia proteccionista de sustitución de importaciones se olvidó de que el fin último de la actividad económica no es el producir por producir, sino precisamente el consumir. La rentabilidad social de las distintas actividades económicas refleja entonces su contribución a la maximización de la capacidad de consumo de la sociedad a través del tiempo.

En tercer lugar, un buen modelo de desarrollo es aquel marco de instituciones y de políticas económicas que permiten la mayor coincidencia posible entre la rentabilidad social y la rentabilidad privada de las distintas actividades. Esta coincidencia permite que el buen empresario, en su legítima búsqueda de la mayor rentabilidad privada, al mismo tiempo contribuya a un mayor bienestar social.

El pecado del proteccionismo ha sido que, al distorsionar los precios relativos, ha introducido un divorcio entre la rentabilidad social y la rentabilidad privada. Esto ha permitido que se acuse al empresario de *ineficiente*, a pesar de que maneja sus empresas muy bien, como lo demuestran sus ganancias y, gracias a ellas, su sobrevivencia a través del tiempo.¹² Efectivamente, estas empresas enriquecen al empresario, porque su rentabilidad privada es elevada, pero no contribuyen como podrían a la riqueza social, porque su rentabilidad social es baja. Este divorcio implica que la comunidad no se beneficia como podría de la acción trascendental del empresario, porque ésta es orientada por señales incorrectas hacia actividades socialmente menos productivas. La que pierde es la sociedad.

Al reducir la competencia, el proteccionismo logra, además, que no sólo el buen empresario, sino también el mal empresario, sin capacidad de innovar ni deseo de asumir riesgos, obtenga una elevada rentabilidad privada, consecuencia únicamente del subsidio, pero no del servicio que le presta al consumidor.

Los retos de los próximos años exigen una mayor empresariedad, tanto privada como pública. El empresario deberá mostrar una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación. Será necesario revisar y modificar permanentemente los productos, procesos y orientación hacia los mercados, para poder mantenerse competitivo. Será necesario desarrollar una

¹²Un empresario esforzado y talentoso se sorprende de que en los debates sobre política comercial se acuse a su empresa de *ineficiente*. Dado este divorcio entre rentabilidad social y privada, esta afirmación simplemente significa que con una organización diferente de la economía (otro modelo de desarrollo), los recursos que el empresario emplea serían todavía más rentables. Un ataque al proteccionismo no es, entonces, un ataque al empresario ni una crítica a las decisiones que toma o a la habilidad con que lo hace. El proteccionismo es indeseable precisamente porque encauza talento y capacidad empresarial valiosos hacia actividades que no representan el mejor uso de los recursos del país.

nueva cultura empresarial, orientada hacia la competencia, que afectará la totalidad de la acción de la empresa. Habrá necesidad de hacer cambios en la combinación de productos que se fabrican, de rediseñarlos, de distribuirlos de nuevas maneras, de elevar la capacidad tecnológica y la calidad total. Será requerido mejorar los cuadros gerenciales y consolidar nuevas estructuras de capitalización. La planeación estratégica deberá ser un proceso continuo de búsqueda de una posición competitiva. Será indispensable que se dé una mayor disposición a asumir riesgos, para ganar mucho cuando se tiene éxito y para estar dispuesto a perder cuando las decisiones son incorrectas, porque no podemos seguir privatizando las ganancias y socializando las pérdidas. Así, cuando las señales sean más apropiadas, mejores empresarios podrán aprovechar las nuevas oportunidades con éxito y, de esa manera, aumentar la riqueza de la nación.¹³

Señales claras y creíbles deberán ser transmitidas por el sector público, para que el buen empresario canalice sus esfuerzos en las nuevas direcciones. Esto implica no sólo cambios en las políticas, sino también en la capacidad de acción del estado. Entre otras cosas, esto requiere de la formación de recursos humanos suficientes y adecuadamente preparados en el sector público, capaces de llevar adelante el programa que se necesita. En Costa Rica existe una escasez de tecnócratas de alto nivel, suficientemente capacitados para llevar adelante un programa de reformas económicas.¹⁴ No se trata simplemente de

¹³ Como se reportó en el Seminario, los empresarios de Chile y de México han entendido la importancia del momento y la naturaleza de los retos y, junto con las autoridades de esos países, han sabido dar los pasos hacia adelante que se requieren. Hoy ya recogen los frutos de sus decisiones y nos dejan rezagados.

¹⁴ Un elemento crítico en el éxito de las reformas comerciales mexicanas ha sido la calidad e integración de los equipos técnicos y su capacidad para transmitirle al resto de la

hacer más eficiente al estado, tal y como lo conocemos. El proceso de reforma del estado debiera ser, en consecuencia, tanto un ejercicio de redefinición de las funciones del gobierno, como un programa de formación de recursos humanos para el manejo de un estado moderno, orientado hacia las exportaciones.

Además, en vista de que la disponibilidad de empresarios públicos y privados es escasa y de que, en consecuencia, estos constituyen el recurso más valioso con que cuenta el país, resulta indispensable no desperdiciarlo. La capacidad empresarial no se desperdiciará cuando las señales la orienten hacia actividades de alta rentabilidad social. La capacidad empresarial no se desperdiciará cuando se pueda destinar a reducir costos y aumentar ventajas competitivas, en lugar de a trámites burocráticos y a la búsqueda de privilegios y otras rentas. El esfuerzo del sector público no se desperdiciará cuando, en lugar de generar trabas y distorsionar decisiones, apoye al proceso productivo, ejecutando eficientemente las tareas básicas que le corresponden al estado.

Para llevar adelante la transformación de la economía costarricense debe movilizarse a todos sus recursos humanos. Los buenos empresarios están en todos los partidos, buenos economistas hay de diversa afiliación política, buenos tecnócratas hay en todas las tendencias. Lo que se necesita es un consenso nacional, porque sólo con la movilización de todos los recursos se podrá salir adelante en esta difícil tarea. Porque estos recursos son escasos y valiosos, no podemos desperdiciarlos.

Cuando nuestros tecnócratas están dedicados, principalmente, a controlar los precios o márgenes de utilidad de cientos de productos, a fijar docenas de salarios mínimos

población la mística requerida para contar con un apoyo nacional.

diferentes, a expedir cientos de licencias, a procesar miles de documentos, este importante recurso está siendo desperdiciado. Con estas trabas, obligan al empresario privado a desperdiciar sus esfuerzos también. Una economía menos regulada permitiría aprovechar más eficazmente estos recursos escasos, tanto en el sector público como en el privado.

La reforma del estado para las exportaciones es un proceso de mejoramiento de las condiciones de competitividad del país, de eliminación de obstáculos y de creación de la infraestructura necesaria para poder exportar. Esto es lo que hicieron nuestros antepasados hace siglo y medio para promover las exportaciones de café. No se trata, entonces, de hacer más eficiente al estado, tal y como lo conocemos. Hay que eliminar la maraña de controles y de regulaciones que lo caracterizan hoy. Hay que redefinir su tamaño y sus funciones. Eso hay que hacerlo pronto y con sentido tanto de urgencia como de oportunidad. Si no, nos quedaremos pobres para siempre.